Т. Н. МИРОНОВА

РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА КАК ПРЕДПОСЫЛКА ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Развитие общественного сектора экономики рассматривается в контексте приобретения государством социальной функции за счет частичного поглощения функций частной собственности. Делается вывод о необходимости диверсификации социальной функции государства путем переложения части социальных обязательств на собственников факторов производства.

The article is devoted to shaping the public sector. The development of the public sector is considered in the context of the social function of the acquisition by the state due to partial absorption of the functions of private property. The author makes a conclusion about the need to diversify the social functions of the state by shifting the part of social obligations to the owners of factors of production.

Современные подходы к формированию социальной политики и проблеме социального обеспечения основываются на теоретических представлениях о социальной функции государства. Принято считать, что социальная функция появляется у государства на определенном этапе исторического развития. Как общественная форма удовлетворения индивидуальных потребностей она заложена в самой природе общественной жизни. Так, общество предоставляет своим членам определенные гарантии выживания, обеспечивает поддержку и защиту нуждающихся и нетрудоспособных. Выполняя социальную функцию, государство определяет и законодательно оформляет систему социальных прав граждан и своих социальных обязательств, гарантирующих реализацию этих прав через соответствующие институты. В таком аспекте мы и будем рассматривать социальную функцию государства и общества в целом.

Возникновение государства как политико-правовой формы организации жизни общества связано прежде всего с удовлетворением таких общественных (или коллективных) потребностей, как обеспечение внешней безопасности, определение порядка взаимодействия членов общества, формиро-

вание устойчивой структуры и механизмов реализации экономических интересов различных социально-классовых групп. Выполнение социальной функции изначально не являлось целью или неотъемлемой частью деятельности государства.

Выполнение социальной функции в античном и средневековом обществе основывалось на этической и религиозной мотивации. Известно, что все основные мировые религии призывают к милосердию, поддержке слабых и неимущих, любви к ближнему. Но наряду с примерами социальной солидарности и поддержки встречалось и отсутствие социальной функции в государственно организованном человеческом сообществе. Например, установленное на уровне обычая убийство детей и престарелых, практиковавшееся в отдельных странах по экономическим мотивам.

На протяжении веков обеспечение индивида в старости или в случае нетрудоспособности было задачей самого индивида или его семьи (домохозяйства). Общество, признавая за субъектом право частной собственности, закрепляло за ним его частную (персональную) ответственность за изыскание средств к существованию.

Собственность, понимаемая как персонифицированное, закрепленное формальными и неформальными нормами и правилами присвоение объекта (или полезного эффекта), выступает экономической базой социализации индивида и основой различных обменов.

Реализовать функции собственности во всей их полноте можно лишь при условии свободного и возмездного обмена прав владельцев факторов производства. При соединении факторов производства происходит обмен прав их владельцев, что дает возможность реализовать весь комплекс функций собственности и позволяет всем владельцам присваивать по частям полезный эффект ее функционирования.

Социальная функция также является полезным эффектом функционирования собственности, но не собственности на отдельные факторы производства, а собственности как комплекса всех прав. Поэтому социальная функция, обеспечивающая социальный эффект владельцу собственности, является атрибутом частной собственности.

Рынок не имеет других механизмов для обеспечения жизнедеятельности индивидов, не являющихся субъектами собственности (в том числе собственности на рабочую силу) и не участвующих в обмене правами собственности. К их числу относятся нетрудоспособные лица, в том числе престарелые, дети, инвалиды. Выделение ресурсов на поддержание жизнедеятельности таких лиц может быть только дефицитным, что приводит к росту трансакционных издержек и утрате рыночного равновесия. Фиаско рынка в вопросе обеспечения жизнедеятельности лиц, не участвующих в обмене правами собственности, очевидно.

На определенном этапе исторического развития функцию диверсификации социальных эффектов функционирования частной собственности берет на себя государство. Расширяющееся участие в обмене прав собственности развивает и социальные обязанности государства, вынуждая воспринимать социальные качества собственника. При этом модифицируется содержание и структура самого феномена государства и формируется его специфическая социальная функция, призванная реализовать социальные права граждан. Вместе с тем есть отличие «социальных прав» от прав собственности: если собственник владеет конкретным объектом, то социальное право гражданина представляет собой претензию на часть собственности других членов общества. Поэтому социальные права оказываются зачастую несовместимыми с правами частной собственности, и в той степени, в какой реализуются первые, ущемляются вторые[1].

Ряд авторов, сторонников теории социального государства и активного вмешательства государства в социальную сферу[2], полагает, что, в отличие от правовых, властных и экономических функций государства, стабилизировавшихся на определенном этапе, социальная функция обладает достаточной лабильностью и постепенно наращивает свое представительство в иных функциональных подсистемах. Из этого делается вывод, что эволюция государства есть эволюция его социальных функций.

По нашему мнению, государство приобретает социальную функцию только по мере обретения прав и статуса собственника. Расширяющееся участие государства в обмене прав собственности развивает и его социальные обязанности, вынуждая воспринимать социальные качества собственника.

Возникновение и эволюция социальной функции государства напрямую связаны с перераспределением функций частной собственности от индивида (домохозяйства) к государству. Развитие социальной функции государства связано с частичным поглощением государством социальной функции частной собственности и формированием на этой основе совершенно новых институтов. Эти институты реализуют социальные функции вне частной собственности и, более того, зачастую ограничивают права собственности одних граждан в пользу других.

С другой стороны, государство вмешивается в процесс присвоения полезного эффекта функционирования частной собственности путем перераспределения части доходов граждан и предприятий через бюджетно-налоговую систему. Основным средством финансирования социальных обязательств государства являются расходы бюджета на социальные нужды. Источником для них служат налоги, в том числе достаточно значительные социальные налоги на граждан и предприятия. Налогообложение выступает как средство принуждения со стороны государства при обеспечении социальных гарантий.

Таким образом, происходит развитие социальной функции государства, состоящей в перераспределении доходов, получаемых частными собственниками, в пользу нетрудоспособных и нуждающихся граждан, не владеющих собственностью. Складывается самостоятельная система отношений по социальной защите и социальному обеспечению граждан, отделенная от рыночной системы получения доходов и обмена прав собственности.

Если рассмотреть эволюцию социальной функции государства в исторической ретроспективе, то в современной научной и учебной литературе по проблемам социального обеспечения[3] принято выделять следующие этапы этого процесса.

Начиная с античных времен до позднего средневековья помощь нуждающимся и неимущим практиковалась в форме частной благотворительности. Благотворительность основывалась прежде всего на моральных и религиозных нормах, но не оформлялась законодательно и лишь изредка осуществлялась за государственный счет, хотя в целом государство относилось к нищете как к социальному злу, а к нищенствованию трудоспособного населения – как к преступлению.

По мере гуманизации общественной жизни все более осознавалась необходимость формирования устойчивых механизмов удовлетворения потребностей нетрудоспособных граждан, в том числе престарелых, детей и инвалидов. Социальная функция в рамках рыночных отношений начинает институционально оформляться на основе различного рода объединений граждан с использованием элементов коллективной собственности.

Первые институты социальной взаимопомощи начали формироваться еще в средние века в сельских общинах, ремесленных цехах и гильдиях. Гильдии ремесленников создавали общие кассы, в которые их члены вносили определенные взносы и впоследствии могли получать материальную помощь в случае травмы или болезни. В начале XVII в. в Англии создается система помощи неимущим на базе церковных приходов, которые должны были содержать богадельни для инвалидов и престарелых, а также работные дома для неимущих и безработных граждан. Такая система строилась на принципе оказания помощи неимущим без унижения их человеческого достоинства милостыней, а путем предоставления им работы. В конце XVII–XVIII вв. возникают общества, основанные на принципах страхования, похоронные и пенсионные кассы.

Государство поддерживало традиционные формы социального вспомоществования, но вплоть до конца XVIII – начала XIX в. не брало на себя соответствующих финансовых обязательств по обеспечению своих граждан в старости или в случае нетрудоспособности, оно лишь способствовало организации общественных институтов, действующих по принципу социальной солидарности. В целом же наличие таких социально ориентированных институтов не меняло системы рыночных отношений.

Мощный толчок к развитию общественных институтов социального вспомоществования дала массовая пролетаризация населения в эпоху разложения феодализма и становления буржуазного государства. В этот период появилось значительное число лично свободных граждан, отделенных от собственности и вынужденных становиться наемными работниками. Новый социальный слой – наемные рабочие – стали создавать общества и фонды взаимной поддержки и коллективного страхования от потери или уменьшения доходов вследствие болезни, травмы, старости.

В XIX в. возникают профессиональные союзы, отстаивающие интересы наемных работников. Их деятельность связана с диверсификацией социальной функции частной собственности на отраслевом уровне. Другими словами, профессиональные союзы занимаются перераспределением социальных эффектов функционирования собственности, превышающих рыночную стоимость рабочей силы, в пользу собственников рабочей силы.

В конце XIX – начале XX в. начали формироваться системы обязательного социального страхования под эгидой государства. Первая такая система была создана в Германии в 1880-е гг. по инициативе О. Бисмарка. Принятые государством законы устанавливали обязательность страхования рабочих ряда отраслей по случаю болезни, несчастных случаев, инвалидности и старости и предусматривали уплату страховых взносов наемными рабочими и их работодателями. Участие государства в развитии социального страхования и социального обеспечения было вызвано помимо прочих факторов также боязнью социальных волнений.

В этот период создается сеть государственных институтов, занимающихся производством социальных благ, и таким образом формируется общественный сектор экономики, обладающий новыми и все более расширяющимися возможностями производства общественных благ и финансирования развития социальной сферы.

Помимо системы социального обеспечения получают развитие государственное здравоохранение и образование, развивается коммунальное хозяйство. В XIX в. государство начинает формировать систему всеобщего образования, финансировать строительство школьных зданий и содержание учителей. До этого времени образовательные учреждения создавались в основном религиозными организациями. Многие школы были благотворительными и рассчитанными на получение начальных знаний. В 1870-х гг. в Англии впервые было законодательно установлено право каждого ребенка на получение определенного школьного образования. В начале XIX в. стали создаваться общественные системы водоснабжения и канализации. В годы Первой мировой войны государства начинают регулировать размеры арендной платы за жилье, позднее – выделять субсидии на строительство и сдачу в наем жилья ветеранам войны и малоимущим.

Инструментом для реализации социальной функции государства становится система подоходного налогообложения, введенная в европейских странах в XIX в. К концу XIX – началу XX в. подоходное налогообложение в большинстве стран становится прогрессивным. Формирование системы подоходного налогообложения свидетельствует об институционализации социальной функции государства.

Становление в развитых странах новых для рыночной экономики институтов социального обеспечения (включая пенсионное обеспечение, страхование по временной нетрудоспособности, по безработице, медицинское страхование и др.) было обусловлено кризисной для многих европейских стран ситуацией, сложившейся после Первой мировой войны, наличием альтернативного социально-экономического проекта в виде СССР, Великой депрессией 1929–1933 гг. и последовавшей за ней сменой экономической политики. Формирование развитой системы институтов социального обеспечения и защиты было бы невозможно без государственного вмешательства в рыночный механизм аллокации ресурсов и регулирования через бюджетно-налоговую систему процессов перераспределения доходов и богатства, т. е. без активной реализации социальной функции государства.

После Второй мировой войны под влиянием идей У. Бевериджа в Англии были созданы национальная система здравоохранения, предоставляющая бесплатную медицинскую помощь всему населению, и единая национальная система социального страхования работающего населения (включая пособия по безработице, болезни, материнству, вдовству, по старости, по случаю смерти). Была сформирована сеть государственных организаций социальной помощи. В 1940–1950-е гг. в большинстве стран с развитой экономикой появились системы социального страхования, охватывающие значительную часть населения и основные социальные риски, были созданы общественные системы здравоохранения и образования, доступные для всех граждан.

Наиболее полно социальная функция государства воплотилась в советской общественной системе, а также в реализованной в индустриально развитых странах в 1960-х гг. модели «государства благосостояния».

Советская система основывалась на особых, отличных от традиционной рыночной системы отношениях граждан и государства. Создание социалистического государства положило начало формированию качественно новых институтов в социальной сфере. В 1917 г. страхование на случай болезни и безработицы было распространено на всех наемных работников, а в 1918 г. впервые в мире было провозглашено право всех граждан на получение бесплатной медицинской помощи. Уже к концу 1930-х гг. в СССР окончательно сформировались государственные системы образования, здравоохранения, социального обслуживания, пенсионного обеспечения.

Особое воплощение социальная функция государства получила в так называемом «государстве благосостояния» («welfare state»), сложившемся в развитых странах в 1950–1970-е гг. «Государство благосостояния» осуществляет за счет государства или самим государством обучение граждан, лечение, перераспределение их доходов, получаемых во время трудовой активности, в пользу периодов временной нетрудоспособности или потери трудоспособности вследствие возраста либо инвалидности, а также предоставление дохода, достаточного для потребления минимальной корзины благ и услуг. Модель государства благосостояния как государства, гарантирующего определенный уровень благосостояния всем своим гражданам, реализовывалась в рамках кейнсианской экономической политики, предусматривающей активное и достаточно масштабное вмешательство государства в экономику.

Во второй половине XX в. роль государства в финансировании социальных отраслей общественного сектора постоянно возрастала. Оперируя высокими налоговыми ставками и крупными соци-

альными расходами, оно увеличивало объемы перераспределения валового внутреннего продукта через бюджетную систему. Вплоть до конца 1970-х гг. в странах с развитой экономикой государственные расходы на социальные цели росли опережающими темпами. За период с 1960 по 1980 г. доля этих расходов в ВВП увеличилась почти вдвое.

Е. Гайдар отмечал, что формирование современных систем социальной защиты происходило под влиянием таких факторов, как молодое население, быстрый рост налоговых возможностей и аномально высокий экономический рост[4]. С течением времени такое благоприятное сочетание исчезает и возникает противоречие между пределами возможностей государства мобилизовывать доходы и системой быстро растущих социальных обязательств. В этом противоречии видится исходный источник трудностей, с которыми сталкиваются развитые страны в обеспечении удовлетворительного функционирования созданных систем социальной защиты.

Следствием развития общественного сектора экономики в результате масштабного государственного финансирования социальной сферы стало неадекватное, искажающее рыночные механизмы распределения ресурсов и перераспределения прав собственности, поглощение государством социальных эффектов функционирования частной собственности. Развитие государственного патернализма привело к подавлению социальной функции частной собственности.

Государство благосостояния, по сути, монополизировало социальную функцию собственности. Отмечая произвольное и в определенной мере несправедливое распределение доходов и богатства в рыночной системе, государство стало реализовывать социальную функцию в отрыве от рыночных принципов. Но здесь оно столкнулось с теми же проблемами, с какими сталкивается монополизированный рынок. Необходимые ресурсы в виде социальных трансфертов, пособий, различных видов социальной помощи зачастую поступают не к действительно нуждающимся, а к тем, кто имеет к ним более легкий доступ, или же дефицитные ресурсы распределяются равномерно между всеми гражданами (определенными социальными группами) без учета степени нуждаемости. В перспективе такая социальная политика государства терпит фиаско, поскольку взращивается слой социальных паразитов.

Множественность различных целей, которые ставятся перед общественным сектором, затрудняет их реализацию. При этом если какое-либо средство направлено на достижение сразу нескольких целей, то есть опасность, что второстепенные задачи вытеснят главное[5].

В настоящее время государство, даже проводя политику сокращения государственных расходов, зачастую не может существенно сократить объемы социальных выплат. По мнению Е. Гайдара[6], существует позитивная связь удельного веса социальных расходов в валовом внутреннем продукте с тремя важнейшими показателями: средним возрастом населения, продолжительностью существования государственной системы социальной поддержки и душевым ВВП. Все эти показатели в условиях постиндустриального развития имеют тенденцию к росту, что создает предпосылки постоянного увеличения налоговой нагрузки на экономику.

Однако существуют определенные границы возможностей повышения налоговой нагрузки в целях обеспечения социальных гарантий. Эти ограничения задаются, с одной стороны, предельной склонностью к сбережениям и инвестированию – ведь налоги уменьшают доходы граждан и предприятий, тем самым тормозится экономический рост и снижается эффективность производства и, как следствие, сокращаются налоговые поступления в государственный бюджет. С другой стороны, патерналистская социальная политика государства, как отмечалось выше, создает непроизводительные стимулы экономического поведения и в перспективе перестает отвечать задачам социально-экономического развития страны и интересам основных социально-классовых групп общества. Государство оказывается в порочном круге – выполнение социальных обязательств требует финансовых ресурсов, получаемых за счет налогообложения, а отказ от обеспечения в полном объеме социальных гарантий чреват ростом социально-политической напряженности в обществе.

Для решения этих проблем в развитых странах в 1980–1990-е гг. были проведены реформы системы социальной защиты, направленные на сокращение социальных расходов государственного бюджета и повышение их эффективности. Предпринимались попытки введения элементов рынка в общественные системы здравоохранения, образования, социальной помощи, жилищного хозяйства.

Негативные социально-экономические последствия реализации на практике модели государства благосостояния подвергались во многом справедливой критике со стороны представителей неоклассического направления экономической мысли. По их мнению, определенный уровень благосостояния, гарантируемый системой государственных минимальных социальных стандартов, должен обеспечиваться прежде всего самими гражданами. Бедность же некоторой части населения – неизбежное социальное зло, и попытки государства бороться с ним, вмешиваясь в рыночное процессы

распределения и перераспределения ресурсов, приводят к еще более негативным социальным последствиям.

Точка зрения неоклассиков во многом спорна и противоречит традиционному восприятию государственных функций, сложившемуся в рамках государства благосостояния. Вместе с тем общий подход представляется в достаточной степени адекватным сложившимся условиям и возможностям развития экономики в условиях глобализации и кризисных явлений в мировой экономике в начале XXI в., а именно государство должно диверсифицировать выполнение социальной функции, передав обеспечение части социальных обязательств собственникам факторов производства.

Реформирование системы институтов социальной сферы должно предусматривать организационное разграничение функций покупателей и производителей социальных благ и услуг, создание условий для конкуренции производителей и условий для конкуренции покупателей. Кроме того, один из способов снижения социального бремени для государства состоит в расширении действия рыночных механизмов на сектор социального обеспечения. Например, специализированные финансовые институты (пенсионные фонды, страховые компании) могут обеспечивать финансирование части пенсий и их повышение за счет капитализации сбережений граждан на эти цели.

В целом осознание того, что стимулы и средства к социальному обеспечению гражданину дает прежде всего его собственность, будет способствовать формированию ответственности у государства за безусловную защиту частной собственности своих граждан и предоставление им возможностей законным образом ее приумножать.

[1] См.: Кузнецов Ю. Роковой выбор. Идеология социального государства // Отечественные записки [Электронный ресурс]. 2003. № 3. Режим доступа: http://www.strana-oz.ru/2003/3/rokovoy-vybor. Дата доступа: 05.02.2012.

[2] См.: Эрхард Л. Благосостояние для всех. М., 1991; Мюллер-Армак А. Принципы социального рыночного хозяйства // Социальное рыночное хозяйство. Теория и этика экономического порядка в России и Германии. СПб., 1999; Пигу А. Экономическая теория благосостояния: Пер. с англ. М., 1985; Самуэльсон П. Экономика. М., 1998.

[3] См.: Кастель Р. Метаморфозы социального вопроса. Хроника наемного труда: Пер. с фр. СПб., 2009.

[4] См.: Гайдар Е. Экономический рост и человеческий фактор // Вестн. Европы [Электронный ресурс]. 2003. № 9. Режим доступа: http://magazines.russ.ru/vestnik/2003/9/gaid.html. Дата доступа: 15.01.2012.

[5] См.: Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. М., 1999.

[6] См.: Гайдар Е. Богатые и бедные. История пенсий // Вестн. Европы [Электронный ресурс]. 2003. № 10. Режим доступа: http://magazines.russ.ru/vestnik/2003/10/gaid2.html. Дата доступа: 20.01.2012.

Поступила в редакцию 20.03.12.

Татьяна Николаевна Миронова – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института экономики НАН Беларуси.